CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **343/1995** (ECLI:IT:COST:1995:343)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **13/06/1995**; Decisione del **12/07/1995**
Deposito del **21/07/1995**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22275 22277**
Atti decisi:

N. 343

SENTENZA 12-21 LUGLIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con due ricorsi della Regione Sardegna notificati il 26 agosto e il 31 ottobre 1994, depositati in Cancelleria il 29 agosto e il 5 novembre 1994, per conflitti di attribuzione sorti a seguito:

a) del provvedimento adottato dal Ministero della marina mercantile, Capitaneria di porto di Porto Torres l'11 giugno 1992 (n. 75/1992 del registro concessioni e n. 163 di repertorio), con il quale si concede l'occupazione di un'area del demanio marittimo alla Cooperativa pescatori di Stintino e del successivo provvedimento dell'Intendenza di finanza di Sassari del 16 novembre 1992 (prot. n. 11823/92 - Rep. 20/4) di determinazione del canone di concessione;

b) della nota del Ministero delle finanze, Dipartimento del territorio, direzione compartimentale per la Sardegna, sezione di Nuoro, del 28 agosto 1994 (prot. n. 1240 - Rep. 3 Dem.), con la quale si invita la Cooperativa pescatori Tortoli' S.r.l. a corrispondere all'ufficio del registro gli importi dovuti a titolo di canone per la concessione di un fabbricato demaniale, ed iscritti rispettivamente ai nn. 31 e 41 del registro conflitti 1994.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1995 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avvocato Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Gaudenzio Pierantozzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - La Regione Sardegna, con ricorso notificato il 26 agosto 1994, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento al provvedimento adottato, l'11 giugno 1992, dal Ministero della marina mercantile, Capitaneria di porto di Porto Torres, con il quale si concede un'area del demanio marittimo alla Cooperativa pescatori di Stintino, con determinazione del canone provvisorio di occupazione, e al successivo provvedimento dell'Intendenza di finanza di Sassari del 16 novembre 1992, che fissa definitivamente detto canone, deducendo l'illegittimità sia del provvedimento di concessione sia della determinazione del canone per violazione delle competenze legislative e amministrative della Regione in materia di pesca (artt. 3 e 6 dello Statuto speciale, e norme di attuazione, in particolare artt. 1 e 2 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627).

Il ricorso non verte sull'appartenenza del bene (che rientra nel demanio marittimo statale), ma sulla competenza ad adottare provvedimenti concessori relativi all'attività di pesca e all'esecuzione di opere connesse; sì che non varrebbe la giurisprudenza di questa Corte sull'inammissibilità di una vindicatio rei fatta valere con lo strumento del conflitto di attribuzione (sentenza n. 309 del 1993).

Il primo dei provvedimenti statali impugnati è l'atto di concessione della Capitaneria di porto per la realizzazione, su un'area demaniale, di una tubazione indispensabile per l'esercizio dell'attività di pesca della Cooperativa pescatori di Stintino. La concessione concerne direttamente tale attività, che ricade nella competenza esclusiva della Regione; e in essa rientrano anche le funzioni amministrative che già erano esercitate dall'autorità marittima statale sulla regolamentazione della pesca "relativamente al demanio marittimo", ivi comprese le concessioni (art. 1 del d.P.R. n. 1627 del 1965).

Il diritto statale di proprietà sul bene - che non è contestato dalla Regione - non comporta, di per sé, la potestà concessoria. È vero che questa Corte ha talvolta affermato la coincidenza fra la titolarità del bene e la competenza a determinare il canone di concessione (sentenza n. 133 del 1986), ma limitatamente alle concessioni il cui oggetto si risolve nel conferimento dell'uso del bene, poiché - trattandosi di beni appartenenti al demanio dello Stato - soltanto questo può concederne il diritto di uso speciale. Nel caso in esame la concessione attiene invece alla regolazione e alla organizzazione dell'attività del concessionario, e l'uso del bene demaniale si connota come profilo secondario e strumentale: la competenza ad adottare il provvedimento concessorio - prosegue la ricorrente - non spetta quindi all'ente proprietario, bensì a quello titolare delle funzioni che incidono sull'attività del concessionario, secondo quanto disposto dall'art. 2 del d.P.R. n. 1627 del 1965, che attribuisce alla Regione la competenza ad adottare il provvedimento concessorio, scindendo la titolarità del bene demaniale sede dell'attività (e su cui insistono le opere necessarie) dall'adozione dei

provvedimenti concessori. Il ruolo dello Stato è salvaguardato, peraltro, dalla previsione di un suo potere consultivo.

In via subordinata, la Regione richiama il principio di leale collaborazione per sostenere, almeno, la concorrenza della competenza regionale sull'organizzazione e lo svolgimento dell'attività di pesca; e, infatti, anche a voler riconoscere alla Capitaneria di porto la competenza a rilasciare la concessione, sarebbe comunque necessario il parere favorevole della Regione.

Analoghe le argomentazioni mosse con riguardo al provvedimento dell'Intendenza di finanza di Sassari del 16 novembre 1992, che è consequenziale rispetto al primo atto impugnato.

1.2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità del ricorso per tardività, dal momento che la Regione impugna provvedimenti del 1992 senza indicare la data della effettiva conoscenza degli atti.

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato: la funzione pubblica in esame riguarda l'utilizzazione speciale del demanio marittimo attraverso la sua parziale occupazione, e non l'attività di pesca, trattandosi di una vera e propria concessione di suolo pubblico, che rientra nella potestà statale ai sensi dell'art. 14 dello Statuto. Né può invocarsi - a sostegno della scissione tra la posizione di titolare e quella di concedente - il d.P.R. n. 1627 del 1965, che attribuisce alla Regione le funzioni direttamente inerenti all'attività di pesca. Fondandosi sulla sentenza n. 133 del 1986 di questa Corte, l'Avvocatura si pronuncia negativamente anche sulla deduzione subordinata (quella di una competenza concorrente della Regione), dato che nessuna disposizione, costituzionale o di legge, prevede un'intesa.

2.1. - La Regione Sardegna, con ricorso notificato il 31 ottobre 1994, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota del Ministero delle finanze, Dipartimento del territorio, direzione compartimentale per la Sardegna, sezione di Nuoro, del 28 agosto 1994, con la quale si invita la Cooperativa pescatori Tortoli' S.r.l. a corrispondere all'ufficio del registro gli importi dovuti a titolo di canone per la concessione di un fabbricato demaniale; e, in relazione alle determinazioni della Capitaneria di porto di Cagliari, non conosciute dalla ricorrente, ma richiamate dalla nota impugnata.

Anche qui, la Regione ritiene lese le sue attribuzioni in materia di pesca, alla luce dei parametri invocati nel precedente ricorso, e insiste sulla separazione fra l'ente cui appartiene il bene (lo Stato, che è titolare del demanio marittimo) e quello che ha la titolarità dei poteri concessori relativi al bene stesso (la Regione). Separazione che si spiega, essendo l'oggetto precipuo della concessione non già l'uso o l'amministrazione del bene demaniale in sé, ma l'attività - la pesca - che rientra nelle funzioni amministrative della Regione.

L'atto impugnato nel presente giudizio - indirizzato alla Cooperativa dei pescatori testé indicata, e inoltrato per conoscenza alla Regione - richiama una nota precedente del 28 marzo 1994 e le determinazioni della Capitaneria di porto di Cagliari: esso non contesta - come pure la precedente nota menzionata - il fatto che la concessione del fabbricato sia stata assentita dalla Regione, limitandosi a ribadire il contenuto della nota ministeriale, ove si sosteneva la competenza dello Stato, anziché della Regione concedente, a determinare il canone e a percepirlo.

Ora, siffatta competenza - osserva la ricorrente - segue quella ad assentire la concessione, che in questo caso non sembra essere contestata dallo Stato. Se la Regione è il soggetto giuridicamente responsabile dell'uso del bene pubblico da parte della collettività, spetta ad essa determinare e percepire il relativo canone, visto che la concessione non si risolve nell'uso

speciale del bene demaniale, ma attiene alla regolazione e alla organizzazione dell'attività svolta dal concessionario.

2.2. - Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità del ricorso per tardività, poiché i provvedimenti impugnati risalgono al marzo e agosto 1994, e la ricorrente non indica la data di ricezione della nota che ha dato origine al conflitto.

Nel merito, l'Avvocatura riafferma l'appartenenza allo Stato del demanio marittimo su cui insiste l'edificio e rileva, altresì, che si tratta di utilizzazione di suolo pubblico che non concerne direttamente l'attività di pesca, come invece si assume nel ricorso. La permanenza del diritto dominicale in capo allo Stato sarebbe quindi determinante per risolvere la questione, con conseguente operatività dell'art. 822 del codice civile.

3. - Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Sardegna ha presentato memoria argomentando la tempestività dei due ricorsi e asserendo, nel merito, come in Sardegna lo Stato sia "nudo proprietario" del demanio marittimo, dal momento che la Regione è titolare di tutte le funzioni amministrative concernenti l'attività di pesca che ad essa ineriscono. Ne è riprova il fatto che a partire dal 1965 - anno di entrata in vigore delle norme di attuazione statutaria - la Regione ha esercitato dette funzioni anche per le concessioni di beni del demanio marittimo, tant'è che le leggi regionali di bilancio recano capitoli di entrata relativi ai canoni di concessioni, senza che mai lo Stato abbia mosso rilievi in sede di controllo. E, in proposito, si richiama anche la legge regionale 5 luglio 1963, n. 3, la quale ha abolito i diritti esclusivi di pesca nelle acque interne e lagunari, ancorché di competenza del demanio marittimo.

Considerato in diritto

1. - La Regione Sardegna, con due ricorsi promossi nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il primo (n. 31 del 1994) il 26 agosto 1994, il secondo (n. 41 del 1994) il 31 ottobre 1994, ha sollevato conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte, affermando la sua competenza ad adottare i provvedimenti concessori per l'attività di pesca e l'esecuzione di opere connesse, anche su aree del demanio marittimo statale, nonché a determinare e percepire il canone relativo.

I due ricorsi, avendo ad oggetto materia identica o comunque connessa, vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - In primo luogo, va esaminata l'eccezione di inammissibilità avanzata, per tardività, dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fa decorrere il termine di 60 giorni per produrre il ricorso dalla notificazione o pubblicazione dell'atto, o dalla data della "avvenuta conoscenza" dello stesso.

Per il conflitto n. 31, i due provvedimenti impugnati (Ministero marina mercantile, 11 giugno 1992; Intendenza di finanza di Sassari, 16 novembre 1992) sono stati portati a conoscenza della Regione con una comunicazione della Cooperativa pescatori di Stintino, datata 21 giugno 1994 e pervenuta all'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente il 28 giugno 1994. Essendo stato il ricorso notificato il 26 agosto, esso è tempestivo.

Quanto al conflitto n. 41, la Regione impugna due provvedimenti (Ministero delle finanze 26 agosto 1994, e una nota della Capitaneria di porto di Cagliari del 28 marzo 1994, ivi

richiamata) che sono pervenuti a conoscenza della Regione il 1 settembre 1994, come risulta dal bollo di ricezione. Essendo stato il ricorso notificato il 31 ottobre 1994, anch'esso è tempestivo.

3. - Si deve dunque passare al merito.

Preliminarmente, va esaminata la questione se la concessione delle aree demaniali sopra menzionate sia strumentale rispetto all'attività di pesca (che rientra nella competenza regionale) o si risolva, invece, nell'uso speciale del bene demaniale, valendo a tal fine la competenza statale ex art. 14 dello Statuto speciale.

Ove si affermi la competenza regionale, si procederà all'esame della seconda questione: se possa ammettersi la scissione fra la titolarità delle funzioni amministrative che si concretano nell'esercizio del potere concessorio e la potestà di imposizione e riscossione del canone demaniale, che seguirebbe la titolarità dominicale del bene.

4. - Non sono pochi i casi, ampiamente analizzati dalla recente dottrina, in cui l'oggetto della concessione demaniale trascende l'uso e l'amministrazione del bene, e si risolve piuttosto nella regolazione dell'attività svolta dal concessionario. Si tratta di figure di grande rilevanza: nelle concessioni sul demanio marittimo, l'aspetto dell'"uso speciale" del bene assume sovente un ruolo secondario di fronte alla disciplina delle attività imprenditoriali e dei servizi resi dal concessionario sui beni demaniali; e a tal riguardo la dottrina cita le concessioni per uso potabile, irriguo e di bonifica, o quelle relative alla navigazione e alla piscicoltura.

Un chiaro riscontro normativo è dato, poi, dalle norme di attuazione statutaria riguardanti la pesca e le saline sul demanio marittimo (d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627). In base all'art. 1 di detto decreto, le funzioni amministrative dell'autorità marittima statale concernenti la regolamentazione della pesca, le autorizzazioni, le concessioni e la sorveglianza, relative al demanio marittimo e al mare territoriale, sono trasferite all'amministrazione regionale. L'art. 2 precisa, altresì, che le concessioni di pesca e per l'esecuzione di opere sul demanio marittimo e nel mare territoriale sono adottate dall'amministrazione regionale, previo parere favorevole della competente autorità statale. Va pure ricordato come questa Corte abbia riconosciuto la legittimità delle concessioni di pesca disposte dalla Regione Sardegna in acque marittime (sentenza n. 164 del 1963).

Alla luce di tali elementi, non vi è dubbio che spetti all'amministrazione regionale emanare i provvedimenti concessori per la realizzazione, su area demaniale, di opere strumentali all'attività di pesca; e deve pertanto dichiararsi l'illegittimità del provvedimento adottato l'11 giugno 1992 dal Ministero della marina mercantile, Capitaneria di Porto Torres, nella parte in cui dispone la concessione nei termini indicati.

5. - Diverse conclusioni valgono invece sul profilo riguardante la potestà di imposizione e riscossione del canone demaniale. Esso segue infatti la titolarità dominicale del bene, e non quella delle funzioni amministrative che si concretano nell'esercizio del potere concessorio (o autorizzatorio) circa l'utilizzazione del bene stesso che comporti l'occupazione, o l'appropriazione esclusiva, di singole loro porzioni. L'autorità titolare delle funzioni amministrative anzidette - e dunque, nella specie, la Regione - ha l'obbligo di comunicare l'atto concessorio all'amministrazione titolare del bene, la quale fisserà il relativo canone, ferma la potestà dell'amministrazione titolare delle funzioni amministrative di determinare, a sua volta, oneri a carico del concessionario.

Va disattesa, perciò, la pretesa della Regione di determinare e percepire il canone demaniale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che non spetta allo Stato, ma alla Regione Sardegna, l'adozione dei provvedimenti concessori per la realizzazione, su area del demanio marittimo, di strutture strumentali all'attività di pesca e conseguentemente annulla il provvedimento adottato l'11 giugno 1992 dal Ministero della marina mercantile, Capitaneria di Porto Torres, nella parte in cui concede alla Cooperativa pescatori di Stintino l'occupazione di un'area del demanio marittimo;

Dichiara che spetta allo Stato la determinazione e la percezione del canone di concessione relativo ai beni del demanio marittimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.